

A ECONOMIA E A POLÍTICA: UMA RELAÇÃO EM RETROSPECTIVA

Joaquim Ramos Silva

Instituto Superior de Economia e Gestão

Universidade Técnica de Lisboa

Desde que, para não recuarmos mais no tempo e partirmos de uma referência plena de significado, Adam Smith considerou a economia política "*um ramo da ciência de um estadista ou legislador*", é-lhe reconhecida uma relação privilegiada com a política¹. De facto, nenhuma outra área do conhecimento científico pode reivindicar dispor de um tão vasto instrumental com tão profundas consequências e ramificações para o poder político, quer no que respeita à compreensão da sociedade e do mundo, quer quanto à acção sobre eles. No entanto, a relação entre a economia e a política conheceu ao longo do tempo fortunas e tratamentos diversos, nomeadamente de carácter cíclico, alternando fases de desinteresse ostensivo e de caminhos divergentes², com outras de estreita interligação. Com base em domínios particulares, desenvolvimento da microeconomia por exemplo, também se procurou estabelecer uma separação rígida bem como hierarquias superficiais, de subordinação por exemplo, entre as duas áreas, o que implicava um menor,

¹ As questões semânticas são importantes na análise que se segue, tanto no que respeita à *economia* como à *política*, ao *economista* como ao *político*; *economia política*, *política económica*, etc. Porém, embora ao preço de alguma imprecisão, não as aprofundaremos aqui, pois isso desfocaria o nosso objectivo central. Convirá, no entanto, sublinhar que, enquanto o termo *economia*, terá no texto vários sentidos, facilmente perceptíveis, entenderemos em geral, o termo *política*, não numa acepção de ciência pura, mas da tomada de decisões pelos governos, incluindo todo o processo que lhe está subjacente.

² Escrevendo em 1981. T. W. Hutchison sublinhava: "Há cerca de cem anos, *Political Economy* tornou-se *Economics*. Isto aconteceu numa fase em que as interligações e as interdependências entre a economia e a política eram particularmente baixas - embora como pudesse ser argumentado, de importância fundamental. O papel do governo na economia era insignificante comparado com o que tem hoje. estava apenas a começar a sua longa e vasta expansão. O quadro político e social da economia (bem como o quadro monetário) parecia *comparativamente* estável, embora, com os conhecimentos que hoje dispomos, se possa discernir os movimentos iniciais de uma longa revolução". Op. cit.. p. vi.

menos natural e mais deficiente grau de comunicação mútua. Seja como for, e tendo em conta o vasto papel que o Estado hoje desempenha na economia, esta é uma das grandes vias de acção e de reflexão para o economista, e isto, não só numa perspectiva académica e de investigação, ou do tradicional "conselheiro do príncipe", mas também pelo impacto que tem sobre agentes e grupos socialmente influentes na moderna sociedade democrática, como por exemplo, os políticos, assessores, burocratas e jornalistas.

O exame atento e transparente da relação entre a economia e a política, por outro lado, impede ou reduz o tráfico de contrabando, num terreno, que tem directamente a ver com a complexa questão do poder e do seu exercício, e onde por conseguinte são férteis os preconceitos ideológicos e a subjectividade, designadamente da parte de alguns economistas puros, que temendo o risco de misturar juízos de valor com juízos de facto ou de chegar eventualmente a prescrições de incidência política concreta (que podem ser desagradáveis), preferem o comodismo de modelos abstractos e negam relevância a esta área crucial. De facto, como sublinhou G. Stigler, o próprio Adam Smith não hesitava em tomar posição, fosse ela positiva ou negativa, sobre a acção do governo, sempre que dispunha de fundamentação, bem como de se preparar para tal³. A este propósito, convirá ainda recordar a declaração de J. M. Keynes, tantas vezes citada: *"A teoria económica não fornece um corpo de conclusões definitivas imediatamente aplicáveis à política. É um método mais do que uma doutrina, um equipamento para o raciocínio, uma técnica de pensamento, que ajuda o seu possuidor a avançar conclusões correctas..."*⁴.

Assim, a obscuridade não é certamente a solução, e o melhor caminho consiste em projectar luz sobre esta relação vital para a ciência económica, a fim de aumentar e aperfeiçoar a sua capacidade de intervenção e de possibilitar o seu ajustamento adequado. No presente trabalho, onde o nosso objectivo não é a indevida, desnecessária, senão mesmo prejudicial, confusão de campos⁵, procuraremos situarmo-nos neste terreno analítico, tendo em

³ Alocução perante a *American Economic Association*, Dezembro de 1964, Op. cit., pp. 119-20.

⁴ Citado por R. Kerr, *arl. cit.*, p. 151.

⁵ Para todos os efeitos aceitamos aqui a demarcação estabelecida por Max Weber entre o **cientista** e o **político**, como vocações profundamente diferentes: "O cientista deve afastar os sentimentos que o ligam ao objecto, os juízos de valor que surgem espontaneamente nele e que comandam a sua atitude face à sociedade ... aceitar o **carácter indefinido da investigação positiva**, e como fruto de uma pesquisa cujo

conta os novos contributos e os novos factos surgidos ao longo das décadas posteriores à II Grande Guerra, que estão a impor mais recentemente uma reformulação, por vezes uma reposição, das ideias sobre o modo como a economia e a política se relacionam e se devem relacionar.

DO CONSENSO DO IMEDIATO PÓS-GUERRA À TEORIA DA "ESCOLHA PÚBLICA"

Nas primeiras décadas do Pós-Guerra, e com a excepção principal de F. A. Hayek, formou-se e consolidou-se um amplo consenso sobre as normas gerais que deviam reger o relacionamento entre a economia e a política, em particular no que respeita a uma larga transferência de responsabilidades económicas do sector privado para o sector público, ou pelo menos acerca da inevitabilidade desta tendência⁶, bem como sobre a sua gestão sob métodos administrativos, mais ou menos rígidos. Esta nova orientação, que significava para o economista, um alargamento das suas capacidades de intervenção na área pública, da concepção à execução de políticas, reflectia em larga medida, o período de guerra que se acabava de viver, e mesmo a fase que o precedeu, com o recuo do papel do mercado e o desenvolvimento, ainda que em graus e intensidades muito diversos, de tendências planificadoras e programadoras da economia nacional, cujo funcionamento era aliás visto por mera analogia com a engenharia, embora se deva reconhecer que esta é também uma tendência muito antiga dentro da própria ciência económica⁷. Tendo como pano de fundo

termo se ignora, desencantar o mundo da natureza e dos homens", enquanto que o político está espartilhado entre duas morais: " ... a moral da responsabilidade e a moral da convicção. Ou bem, obedeco às minhas convicções - pacifistas ou revolucionárias pouco importa - sem me preocupar com as consequências dos meus actos, ou bem que me considero responsável pelo que faço. mesmo sem o ler directamente desejado, e então as boas intenções e os corações puros não bastam para justificar os actores"; apresentação de Raymond Aron, Max Weber, Op. cit., pp. 23-4.

⁶ Neste sentido foi particularmente elucidativa a cautelosa e prudente posição tomada por J. Schumpeter na sua alocução perante o Congresso da *American Economic Association*, em Nova Iorque, a 30 de Dezembro de 1949, intitulada "A Marcha para o Socialismo": "A expressão 'a marcha para o socialismo', no sentido em que a considero, significa pois pura e simplesmente que as questões económicas do povo serão transferidas do sector privado para o sector público ... Não preconizo o socialismo. Também não tenho a intenção de discutir se é ou não desejável este regime (qualquer que -seja de resto o significado que se dê a estes termos). Enfim, devo, e este é um ponto ainda mais importante, precisar com o máximo de clareza que não 'profetizo' nem predigo o seu advento"; Anexo a *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, edição referida na bibliografia, pp. 400-1.

⁷ "A economia, segundo Amartya Sen, tem de facto duas origens, ambas ligadas à política, mas de maneiras diferentes: uma interessa-se pela 'ética', a outra pelo que se poderia designar a 'mecânica'. A tradição ética remonta pelo menos a Aristóteles (*Ética a Nicómaco e Política*) ... A concepção 'mecanicista' da economia emana de diversas fontes, e nomeadamente de autênticos engenheiros, como Leon Walras, um economista francês do séc. XIX que contribuiu bastante para a resolução de problemas

as mudanças ocorridas ao longo do período que vai da Grande Depressão ao final da Guerra (1930-45), as principais tendências deste consenso, designadamente o recuo do mercado e do liberalismo económico, tinham sido também previstas na conhecida obra de Karl Polanyi, *A Grande Transformação*, publicada ainda em 1944, e bastante reveladora do estado de espírito desta época: dobre de finados da economia de mercado; a *grande transformação* era precisamente a da recuperação de posições pelo Estado em detrimento do mercado autoregulador.

Por outro lado, o consenso não quer dizer que houvesse uma orientação uniforme num só sentido, mas sim que se instituiu um quadro fundamental, cujas linhas mestras eram globalmente aceites. Dentro deste quadro, registavam-se *nuances* designadamente de natureza técnica, aliás, foi neste período que, de modo significativo, se assistiu a uma larga substituição, no aparelho político dos advogados (tradicionalmente ligados à defesa de certas causas, de forma independente até das suas próprias posições) pelos economistas. Para os elos mais débeis deste consenso, o novo quadro justificava-se na base das "falhas de mercado". Significativo ainda pela analogia, foi sem dúvida o aparecimento, nos primeiros anos deste período, dos *postwar planners*, um conjunto de diplomatas, políticos e economistas, que traçaram e implementaram as linhas fundamentais da reconstrução da Europa e do Mundo no Pós-Guerra.

Segundo Walter W. Heller, conselheiro económico principal das Administrações democráticas americanas em 1961-64, na sua obra *New Dimensions of Political Economy*, historicamente datada (1966), - na medida em que previa uma simples extrapolação futura das tendências então em curso -, mas sem dúvida representativa do consenso então criado:

"Numa democracia espera-se que a *nova economia* responda às necessidades sociais mais profundas num quadro de liberdade. A satisfação

técnicos complexos nas relações económicas, em particular no domínio do funcionamento dos mercados ... Esta perspectiva 'mecanicista' deve ser ligada ao estudo da economia, realizado a partir da análise da arte de governar vista sob o ângulo das técnicas a implementar ... Nenhuma das duas maneiras de abordar a economia é absolutamente pura; é simplesmente uma questão de dosagem. Na realidade, entre os autores que adoptaram o ponto de vista ético, numerosos são os que, de Aristóteles a Adam Smith, se preocupam com as questões técnicas, permanecendo embora baseados num raciocínio ético": Op. cit. pp. 6-11. A tese fundamental de Sen exposta nesta sua importante obra, publicada em 1987. "é que a economia moderna ficou consideravelmente empobrecida pelo afastamento da economia da ética".

deste objectivo só pode ser alcançada se, *em primeiro lugar*, o governo assumir a responsabilidade que lhe foi conferida pela lei sobre o emprego de 1946, e consegue criar e manter as condições de uma economia próspera de pleno emprego; *em segundo lugar*, trata-se de conciliar uma nova economia racional com a descentralização das decisões e a liberdade das escolhas económicas, e *enfim*, de afectar os frutos da expansão à satisfação dos desejos de uma sociedade democrática, que aspira não somente a um progresso material, mas também a uma melhoria do modo de vida e a uma igualdade crescente das oportunidades. *A novidade desta nova economia, e o que faz também a sua originalidade, reside realmente no recurso da parte dos poderes públicos aos ensinamentos da ciência económica contemporânea (quer se trate de Keynes ou dos clássicos), a fim de atingir os seus objectivos*"⁸.

No dealbar dos anos 1980, após cerca de trinta anos de crescimento elevado e de harmonia relativa, mas também de um período mais curto, que indiciava sinais claros de que nova fase mais desfavorável, em termos de indicadores económicos, viera para durar, a constatação era mais ou menos geral que a intervenção crescente do Estado na economia, já não provocava as mesmas sinergias que no início do processo, e que tinha conduzido à *inflação, ao crescimento desmesurado do sector público e a uma excessiva regulamentação*⁹. Estas conclusões colocavam em evidência a necessidade de repensar toda a forma como se tinha concretizado até então a articulação entre a economia e a política, designadamente no que respeita à tendência principal para o aumento das responsabilidades públicas.

Uma das manifestações desta necessidade foi a emergência ao longo dos anos 1970, depois de um período de lento fermentar, da escola da "escolha pública", também designada *teoria económica da política*, que introduziu um novo olhar sobre a questão. As suas críticas, ainda que visassem claramente a onipresença do Estado, não punham em causa o princípio da transferência de poderes do sector privado para o sector público, mas colocaram-lhe fortes restrições em nome da eficiência económica e do efectivo bem-estar geral..

⁸ Op. cit. pp. 117-8.

⁹ Veja-se por exemplo A. S. Eichner, "Reflections on Social Democracy", Op. cit. cap. 9, pp. 200-218. Este trabalho tenta justamente dar uma resposta a estes problemas.

Assim, Cavaco Silva por exemplo, podia escrever em 1978: *"A ideia do político como criatura dedicada à prossecução dos interesses da sociedade como um todo é hoje considerada um mito pela generalidade dos economistas"*¹⁰. Estas teses, considerando o político e o burocrata estatal indivíduos económicos como os demais, isto é, que agem fundamentalmente em busca de benefício pessoal, e não em nome de qualquer mítico interesse geral, originaram um vasto reexame das relações entre a economia e a política. Este, por sua vez, deu lugar a numerosos estudos críticos tendentes a eliminar ou a reduzir o mau funcionamento do sector público, ou a suprir as "falhas do Estado", em especial as distorções causadas pelos políticos e burocratas em defesa dos seus interesses particulares.

Seja como for (e a teoria da "escolha pública" não é mais do que um exemplo), a partir dos anos 1970, a transferência da gestão económica do sector privado para o sector público ficaria, senão sistematicamente questionada e vigiada, pelo menos submetida a um crivo mais exigente e qualitativo. Em alguns domínios, por motivos de menor eficiência, registou-se mesmo um recuo das responsabilidades públicas, as quais tenderam também a mudar de natureza (de responsabilidades directas na produção passaram a ser mais importantes indirectamente, ao nível da "criação de uma atmosfera competitiva e inovadora", por exemplo).

DA UNIFORMIZAÇÃO À DIVERSIDADE METODOLÓGICA

Outra corrente crítica não menos pertinente, e que se vinha a avolumar desde o início dos anos 1970, visava os próprios métodos e concepções técnicas subjacentes ao consenso anteriormente estabelecido. Com efeito, sob a pressão de fenómenos do mundo real, como a *stagflation*, as crises monetárias e os choques de matérias-primas, verificou-se um crescente *lag* entre as previsões e os dados efectivamente observados, enfraquecendo-se a crença nas capacidades dos modelos macroeconómicos, em particular na possibilidade de se gerir através deles as economias modernas. Estes modelos atingiam pois, de modo claro, a sua época de rendimentos decrescentes. Este

¹⁰ *Art. cit.*, p. 498; esta nota relata o conteúdo dos debates que tiveram lugar no âmbito de uma conferência internacional realizada em 1978 sobre o tema: *Escolha Pública de Finanças Públicas*.

facto era tanto mais importante quanto a aceitação mais ou menos acrítica de que tinham beneficiado, repousara durante muito tempo, no seu quase inquestionável poder de previsão. Esta evolução, por outro lado, punha directamente em causa o tipo de relacionamento metodológico monopolístico e unilateral estabelecido entre a economia e a política, o qual resultava do triunfo de uma revolução determinista *à la* Khun dos anos 1940 e 50, de que uma das ideias-força era a gestão da economia a partir de sistemas de equações que integrassem informação passada que se julgava relevante e *à priori* representativa, e de que o célebre trabalho de Enrico Barone *O Ministério da Produção no Estado Colectivista* publicado no início deste século, se pode considerar um dos percursos teóricos¹¹. Neste período, a crença na superioridade destes métodos chegou a ser de tal ordem, que Henry C. Wallich, conselheiro económico principal da Administração americana no final dos anos 1950, sentiu necessidade de escrever a sua obra *The Cost of Freedom*, publicada em 1960, onde se tinha como adquirida a ideia de que os maiores sucessos económicos pertenciam ao exemplo russo em resultado da economia planificada e centralizada - "este sistema retira a sua força concentrada de uma filosofia prosseguida com intensidade religiosa e *orientada com impiedade total para o seu objectivo*" -, mas que, apesar da sua menor *performance*, o capitalismo devia ser mantido, pois assegurava uma economia livre (funcionamento do mercado e decisões descentralizadas) e a liberdade em geral, sendo justamente esta diferença o custo da liberdade¹².

Na sua alocução perante a *American Economic Association* em Dezembro de 1986, Alice Rivlin constatou as insuficiências manifestas desta metodologia, *em particular no que respeita ao facto de ela não captar correctamente as*

¹¹ Segundo Schumpeter: "O resultado essencial do estudo de Barone, ou de qualquer outro semelhante, é que todo o socialismo dirigido a partir do centro tem um sistema de equações que possui um conjunto de soluções unicamente determinado, no mesmo sentido e sob as mesmas restrições que o capitalismo de concorrência perfeita, e que este conjunto goza de propriedades semelhantes de máximo". *Histoire de l'analyse économique*. Vol. III. p. 316. E. Barone foi um economista italiano que viveu em 1859-1924. e o artigo referido foi publicado pela primeira vez em 1908. O facto de Barone não ser socialista, suscitou o seguinte comentário a Schumpeter: "devemos sublinhar a importância deste facto, ele demonstra vitoriosamente a independência da análise económica em relação às preferências políticas e aos preconceitos. Mas, ao mesmo tempo, é tudo. São devemos esquecer que a teoria pura do socialismo se situa a um nível de abstração muito elevado, exactamente como a economia pura da concorrência. Isso demonstra muito menos do que pensam os profanos (e por vezes os teóricos) que o sistema seja realizável", id.

¹² Ver por exemplo, Op. cit., pp. 39-42; citação p. 4.

tendências exteriores à economia nacional e à ligação desta com o resto do mundo, nos seguintes termos:

"Se uma idade de ouro da autoconfiança dos economistas alguma vez teve lugar, isso faz parte de um passado já distante. Acontecimentos ocorridos nos últimos anos vieram recordar-nos como a nossa economia nacional é diversa e complexa, batida por choques imprevisíveis e crescentemente interligada com o cada vez mais diverso e complexo mundo fora das nossas fronteiras. O *conhecimento de como a economia interna opera e interage com o resto do mundo é imperfeito*. Os economistas podem continuar a avançar com engenhosas teorias, mas eles enfrentam tempos difíceis para as confirmar. Os dados são inadequados e a experimentação controlada quase impossível. A modelização enriqueceu bastante a nossa compreensão do passado, mas fornece poucos sinais visíveis de melhorar a fiabilidade da previsão macroeconómica. A previsão, mesmo em períodos curtos, permanece uma arte incerta na qual nem os economistas nem os políticos podem ter muita confiança"¹³.

No passado já tinham sido dirigidas críticas fundamentais a diferentes aspectos das tendências para a excessiva modelização, que agora retomavam alento. Assim, F. A. Hayek, na sua obra *O Caminho para a Servidão*, tinha formulado em 1943, dentro da sua conhecida linha de pensamento, uma crítica radical do "planeamento", o qual "resultaria em grande parte da estreiteza de vistas dos especialistas", e que continua a ser uma peça essencial em todo este processo. Por seu turno, tendo em conta o frequente afastamento dos modelos da realidade, Gunnar Myrdal na sua obra de referência *The Political Element in the Development of Economic Theory*, cuja publicação original data de 1930, lançara o seguinte aviso: "Só se os economistas são modestos nas suas credenciais e renunciam a todas as suas pretensões de postular leis e normas universais podem promover efectivamente os seus objectivos práticos, a saber, *manter os argumentos políticos racionais*, isto é, baseá-los num

¹³ *Art. cit.*, pp. 1-2. Não obstante os magros resultados obtidos, não deixa de ser interessante registar que A. Rivlin, incita estes economistas a manter-se dentro do debate político, a fim de melhorar o conhecimento de base, e de não deixar um campo desproporcionado aos economistas com pontos de vista fortemente ideológicos.

conhecimento tão completo e tão correcto quanto possível dos factos"¹⁴. Parafraseando Myrdal, se a ciência económica tem de ser normativa, então que não seja simplesmente má lógica.

Por ironia da história, confirmava-se nos anos 1980, como vimos, uma menor operacionalidade e o desajustamento destes mecanismos explicativos e de comando da economia, após cerca de três décadas consecutivas de investimento académico quase exclusivamente concentrado neles. Refira-se em contrapartida que, como desfecho positivo de toda esta evolução, o campo metodológico, era finalmente obrigado a abrir-se à concorrência, tanto teórica como prática, passando também ele a estar cada vez mais submetido aos critérios de eficiência comparativa, e não apenas a quaisquer juízos apriorísticos sobre pretensas superioridades.

Deste modo o economista vai ter de actuar, a partir de agora, em condições metodológicas bastante diferentes: *mais humildade na capacidade dos instrumentos a utilizar e menos certezas predefinidas*. Não deixa aliás de ser significativo que o sector da literatura que mais se desenvolveu ao longo da última década tenha a ver com o estudo das *economias em transição*, bem como, entre outros, dos processos de flexibilização, de reconversão e de liberalização (incluindo privatizações), que lhe estão de uma forma ou de outra associados, e onde, em geral, a dimensão política desempenha um papel importante e aberto. Deixou-se de pretender que o mundo económico era estritamente regulável e que podia ser comandado, a partir de simplificações extremas, e passou-se a dar mais importância ao real, com tudo o que ele encerra de contingente e passageiro, mas que às vezes não é tão secundário como se pretende. Assim, e para além do mero incremento da base factual e da busca de novas conclusões que ela pode encerrar, a experiência histórica concreta e o dinamismo dos processos sociais, de tão grande importância em economia, tal como o contributo das ciências humanas em geral tendem a ser reapreciados de uma maneira mais positiva e serena pelo economista, em particular quando aborda a área política, e não secamente excluídos das suas

¹⁴ Op. cit.. p. 206. Em relação ao nosso tema, em particular no que respeita ao *papel da economia na política*, a leitura desta obra de Myrdal continua essencial e "choca-nos" pela sua actualidade. A dado ponto, escreve o autor: "A economia como ciência não preocupa o problema político de moldar atitudes. Ela não se pode pronunciar sobre questões de valor ... ela pode porém ajudar a manter a luta política mais honesta".

análises redutoras. De um modo só na aparência paradoxal, esta nova direcção metodológica, foi acompanhada pelo desencadear de grandes mudanças na economia, tanto a nível nacional como internacional, pois a transição de um estado para outro é um processo longo e complexo, bem como requer instrumentos analíticos apropriados para serem vencidos os seus principais problemas. Isto não quer no entanto dizer que o estudo da relação anterior entre a economia e a política, tenha deixado de fazer todo o sentido, mas apenas que se alterou substancialmente o modo como ela vinha sendo concebida, exigindo-se agora maior e diferente imbricação entre ambas.

AS VICISSITUDES DO REFORMADOR SOCIAL

Outro figura típica a necessitar de revisão, ou pelo menos de novo enquadramento, é a do reformador que adopta a ciência económica como instrumento privilegiado da sua ânsia de transformar a sociedade, e que assim, tende para a acção política. Sabemos que este é um dos fermentos tradicionais da formação de economistas. De facto, este tipo de preocupações é mesmo muito antigo e multiforme, pois os motivos sociais tiveram forte peso na luta do liberalismo económico clássico contra o excessivo peso do Estado com tudo o que isso significava de onerosa carga fiscal sobre os contribuintes de menores recursos, questão que, mau grado toda a progressividade entretanto imposta, continua a não[^]er totalmente despicienda nos nossos dias. No que concerne ao papel que a questão social desempenha no desenvolvimento da ciência económica, não precisamos de referir Sismondi ou mesmo Stuart Mill, pois grandes neoclássicos como L. Walras ou K. Wicksell, colocaram sem hesitação a sua actividade científica num quadro de preparação de reformas sociais¹⁵

Nas décadas 1960 e 70, a problemática do reformador centrou-se na óptica restritiva da repartição igualitária dos rendimentos. Esta não era no entanto mais do que uma das vertentes possíveis da acção política do reformador social, a qual pode assumir outras formas, como a democratização da

¹⁵ A bibliografia sobre Walras nesta óptica, é bastante extensa, ver por exemplo, J. R. Silva, Op. cit. Quanto a K. Wicksell, considerou no prefácio a sua obra *Lectures on Political Economy*; "O próprio conceito de economia política, portanto, ou a existência de uma ciência com tal nome implica, falando estritamente, um programa inteiramente revolucionário", in G. Myrdal, *Economie Theory and Underdeveloped Régions*, p. 110, para mais detalhes ver esta mesma fonte.

propriedade e do capital, não considerando para o efeito os esquemas participativos. Mas, o problema essencial residiu aqui no facto das perspectivas de acção política do reformador, na linha aliás de outras tendências em curso neste período, se terem baseado mais em soluções de natureza colectiva e menos ou nada, em soluções de natureza individual (amiúde identificadas superficialmente com anarquia), vistas em geral à luz de uma antinomia primária. Por outro lado, ela exerceu-se de uma forma rígida, utilizando de preferência instrumentos de natureza administrativa; ou então, ela não fomentou suficientemente a iniciativa da sociedade civil, quer esta questão fosse colocada em termos individuais ou mesmo colectivos. De resto, quando foi caso disso, o balanço económico da acção do reformador, revelou-se bastante decepcionante¹⁶.

Aceitando-se porém uma mudança no ênfase da acção do reformador do colectivo para o individual¹⁷ a promoção da mobilidade social ascendente (que de qualquer modo traduzir-se-á sempre em termos individuais concretos), na base da igualdade de oportunidades e de um clima competitivo mas leal, nos negócios, na educação, poderá ser uma saída lógica para a acção política do reformador. Assim, por exemplo, e ultrapassando todo o primitivismo do *homo economicus* e dos seus comportamentos estereotipados, o empresário inovador à la Schumpeter poderá aparecer em toda a sua dimensão social. É óbvio que o grande peso dado ao sector público e à burocracia estatal durante as últimas décadas, impediu ou atrofiou a criação de um clima favorável ao desenvolvimento deste tipo de empresário e subestimou os efeitos dinâmicos da sua acção (ao quebrar a rotina económica pela via da competição), quer em termos de novos conhecimentos e de inovação, quer das consequências sociais benéficas que pode induzir.

¹⁶ Este tema é desenvolvido por S.-C. Kolm. em *Solutions socialistes (à propos de "La transition socialiste")*, onde se recolhe a opinião de muitos economistas envolvidos em acções deste tipo durante as últimas décadas.

¹⁷ Esta questão é examinada no detalhe por Bertrand Nezeys, em *Sciences sociales et activité économique (le collectif, l'individuel et le social)*, obra publicada em 1992, onde este autor considera que o culto do colectivo pelas ciencias sociais, designadamente em França, de que um dos subprodutos foi o mito da superioridade do colectivo sobre o individual, caracterizou mesmo todo o século XX: analisando a viragem a que actualmente se assiste, Nezeys escreve: "A era do indivíduo não é o fim da sociedade e pode-se mesmo acrescentar que a sociedade tem menos a temer do individualismo do que dos defensores ardentes do colectivo. O individualismo funda a própria necessidade da sociedade", e mais à frente, "Para nos ajudar na nossa *démarche*, a ciência económica, tal como se desenvolveu no séc. XX não nos pode socorrer muito, pois é verdade que em geral, ela se contentou em fornecer ao Estado razões para controlar a economia e de tomar decisões em lugar dos indivíduos"; Op. cit., pp 1-3.

Independentemente do reformador ter ou não conseguido alcançar alguns dos seus objectivos, ou de recorrer a formas de acção erradas, os problemas que levanta são reais, e daí o interesse desta figura de certo modo tradicional na relação entre economia e política, até como complemento a outros desenvolvimentos, designadamente na área política. A luta contra o desemprego, pouco relevante até aos anos 1970, mas que hoje assume proporções bastante graves e duradouras, e carece de solução política séria, poder-se-ia considerar um domínio privilegiado da acção do reformador, embora mais do que a defesa pura e simples de postos de trabalho, ele tenha agora de introduzir critérios de eficiência e de inovação na sua respectiva criação (ou manutenção). O facto de, nos últimos anos, se ter desmoronado uma larga parte das ideologias que suportavam a acção do reformador social não significará certamente o seu desaparecimento, mesmo numa acepção restritiva, enquanto concretização de um determinado tipo de relacionamento entre a ciência económica e a política. Aqui, como em outros pontos importará sobretudo acompanhar as coordenadas a partir das quais o movimento social efectivamente avança, e não abordá-lo a partir de esquemas preconcebidos.

ENTRE O QUADRO POLÍTICO NACIONAL ISOLADO E A RETOMADA DE UM CERTO COSMOPOLITISMO CONFLITUAL

Nas condições que emergiram com o fim da II Guerra Mundial, o economista político, o macroeconomista nomeadamente, continuou no essencial a laborar no quadro nacional estreito. O keynesianismo foi a imagem mesma da aceitação deste quadro. A *Teoria Geral*, tão revolucionária noutros domínios, limitou-se neste aspecto a reproduzir o ambiente geral do período entre as guerras em que foi elaborada. Analisando em 1949, a *Teoria Geral*, François Perroux sublinhava já: "*A nação é suposta fechada e esta 'economia fechada' keynesiana considerada em primeiro lugar como objecto cómodo de análises prévias tem mesmo, após anos de discussões e aperfeiçoamentos, alguma dificuldade em reformular-se como uma economia integrada na economia mundial*"¹⁸. Daí não adviria grande mal se se tivesse procedido à

¹⁸ Segundo F. Perroux, o sistema de J. M. Keynes "pertencia já ao passado ... ao *interwarperiod*". Op. cit. p. 418; citações retiradas da III parte (*La generalisation de la "General Theory"*), que reproduz

necessária adaptação posterior (sabemos aliás, como Keynes durante a preparação das superestruturas políticas mundiais do Pós-Guerra, e em outras ocasiões, se mostrou sensível à ultrapassagem dos estreitos limites dos quadros nacionais, - por exemplo, ao propor um sistema de pagamentos internacionais, gerido por uma entidade bancária supranacional, onde seria facilitado o financiamento a crédito dos países deficitários pelos países excedentários), mas, como habitualmente, as vulgatas tenderam a banalizar a mensagem primária e superficial. Como não podia deixar de ser esta "nacionalização" caminhar a par de outras nacionalizações. Assim, por exemplo, a elaboração de planos essencialmente desligados da realidade internacional (ou só prestando atenção a algumas tendências empíricas que afectassem mais directamente cada país) e o recurso frequente e quase incon siderado às desvalorizações e a outras medidas unilaterais, podiam ser vistas como uma mera tentativa de racionalização económica das lógicas nacionais separadas.

O processo de integração e de regionalização da economia mundial - ele próprio uma criação política -, e a liberalização do comércio, na base do multilateralismo, ainda que parcial e contraditória em muitos aspectos, impuseram alguns limites e sobretudo *inverteram a lógica do período entre as guerras*, donde resultaram benefícios, mas não alteraram radicalmente a situação (bem como também não o conseguiram os esforços para a embrionária *coordenação internacional das políticas macroeconómicas*).

E no entanto legítimo inquirir-nos hoje, passado meio século sobre o fim da Guerra, e depois de alguma evolução (note-se que só nos últimos anos, alguns países importantes, é o caso dos EUA, voltaram a atingir graus de abertura das respectivas economias, semelhantes aos que tinham no princípio do presente século¹⁹), se este modo de intervir na política, através da aceitação passiva do protagonismo essencial do quadro nacional e estático, continua a corresponder ou não a uma maximização dos benefícios da actuação do

conferências feitas por F. Perroux. em Dezembro de 1949. na Faculdade de Ciências Económicas e Sociais de Istambul.

¹⁹ P. Krugman. por exemplo, sublinha o facto que o nacionalismo entre as duas guerras deprimiu de tal maneira o comércio internacional que, ainda em 1986, os EUA e o Reino Unido, não tinham atingido os máximos relativos (medidos pelo rácio entre o comércio e o PIB), anteriores a 1914. mau grado uma tendência geral para a recuperação desde o fim da última Guerra'. Op. cit.. p. 154.

economista. De facto, as duas realidades, nacional e internacional, não podem mais ser vistas separadamente, sendo exemplo disso o reconhecimento mais ou menos generalizado do imperativo de preparar competitivamente cada economia nacional, no confronto comparativo com as outras. Todavia, este objectivo não pode mais ser atingido, através da criação de um espaço nacional isolado, que funciona à margem das regras universais e da falta de reciprocidade entre as nações, ainda que corrigida quando tal for inevitável. Não queremos também com isto dizer que a ideia nacional esteja esgotada em termos económicos e comerciais, não é essa a questão nem a situação, mas sim que o quadro em que ela hoje opera é completamente diverso do passado recente.

Assim, o economista que procura desempenhar uma acção politicamente relevante, tem que sair do quadro nacional estrito, não se podendo de modo algum alhear das tendências e *performances* em curso na economia internacional, como condição de reforço da própria economia interna, pelo que ele terá de actuar num contexto cada vez mais cosmopolita (um termo que significativamente representava um mal absoluto para os regimes políticos totalitários característicos de entre as duas guerras). As competências no domínio internacional vão-lhe exigir aliás, outro tipo de formação e de experiência, não só ao nível do conhecimento (outras economias, outras organizações, outros domínios, como a diplomacia), mas também ao nível de influenciar o exterior e ter alguma acção sobre ele, sobretudo em certos sectores e áreas (não esquecer que neste contexto, os canais para fazer política também mudaram), pois seria errado considerar invariavelmente tudo o que vem do exterior como um dado adquirido. Tudo isto é, seguramente, mais fácil de diagnosticar do que implementar, e o quadro disponível para o economista, no plano institucional, formativo ou de acção, não está ainda em geral devidamente preparado para o preenchimento efectivo destas funções. Mas as tendências que se perfilam no horizonte apontam claramente neste sentido.

Enfim, o facto do recrudescimento de uma certa conflitualidade nacional a que se assiste nos últimos anos, não ser extensível, pelo menos na mesma medida, à área económica e comercial (prosseguimento da integração mundial, comércio mundial tendencialmente menos proteccionista e mais abrangente,

forte consciência de uma maior interdependência geral e dos benefícios das relações comerciais mútuos, ainda que possam ser repartidos de uma forma desigual), dá novamente aos economistas, hoje como no passado, um papel que pode ser de relevo no apaziguamento geral das tensões políticas quando agressivas, se se prepararem nesse sentido.

CONCLUSÕES

Os economistas que se interessam pela aplicação dos seus conhecimentos científicos à política, encontram-se hoje perante uma nova encruzilhada, pois *alguns dos parâmetros básicos em que se tem apoiado a sua acção desde o fim da Guerra, alteraram-se substancialmente*, a saber:

- as profundas marcas que a Guerra, e o período que a precedeu (entre as Guerras) deixaram, designadamente a *"nacionalização" enquanto visão económica geral e a gestão segundo métodos administrativos, mais ou menos rígidos*, tendem finalmente a desaparecer; no primeiro caso substituída pela internacionalização e o cosmopolitismo crescentes, no segundo pela recuperação do papel do mercado, ainda que não necessariamente nos moldes antigos;

- os métodos preferenciais utilizados pelo economista durante este período na sua intervenção de incidência política, *planos e modelos macroeconómicos* estritamente quantificados, foram perdendo de forma nítida eficácia, em particular no que respeita à sua capacidade de previsão, à medida que se procurou integrar, na base de informação passada, um grande número de variáveis julgadas relevantes para o processo económico, designadamente de natureza humana e social, o exterior, períodos mais instáveis e indefinidos, etc. o economista perdeu assim muitas das suas certezas metodológicas pouco fundamentadas na realidade, mostrou-se pouco capaz de apresentar previsões credíveis, e teve de aceitar maior diversidade no seu instrumental e a exploração de novas vias;

- assistiu-se a um extraordinário crescimento do *sector público*, mas, desde os anos 1970, este processo conheceu cada vez mais problemas insanáveis, pelo que teve de se abrir a uma viragem qualitativa, que lhe impôs entre outros,

critérios mais rigorosos de eficiência no funcionamento, e em alguns sectores verificou-se mesmo um recuo das responsabilidades públicas directas;

- relativamente aos *agentes económicos e sociais*, designadamente de mudança e de inovação, tende a confirmar-se uma mudança fundamental que aponta para um maior protagonismo individual e a um recuo geral na crença nas pretensas capacidades superiores do colectivo;

- na base de um desenvolvimento ininterrupto das *trocas internacionais*, que voltam a atingir níveis históricos elevados, e da regionalização da economia mundial, a política económica assume uma dimensão cada vez mais cosmopolita, e os quadros nacionais de fazer política tornam-se desadaptados e insuficientes, tudo isto condicionando fortemente os moldes tradicionais em que operava a relação preferencial entre a economia e a política.

Depois de uma evolução de décadas, senão mesmo de um século quase inteiro, estas (e outras tendências) indiciam grandes mudanças nas relações entre a economia e a política, tal como as procurámos analisar aqui. A maior parte das teorias e instrumentos que os economistas utilizam (os planos, por exemplo) não vão certamente desaparecer, mas vão ter de conhecer adaptações muito profundas (planos: para quê? como? quando? cobrindo o quê), e uma nova redistribuição das cartas surgirá em muitos domínios. Neste aspecto, alguns países poderão estar mais avançados do que outros. Mas tal como há cinquenta anos, se bem que agora de um modo bastante diferente, o estabelecimento de uma ordem internacional, com regras do jogo claras, será decisiva no amadurecimento destas transformações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Eichner, Alfred S. (1986), *Toward a New Economics*. Londres: The Mac Millan Press, IX - p. 240.
- Hayek, Friedrich A. (1977), *O Caminho para a Servidão*. Lisboa. Teoremas, p. 359 (publicação original em 1943).
- Heller, Walter W. (1968), *Nouvelles perspectives de la politique économique*. Paris: Calmann-Lévy, p. 283.
- Hutchison, T. W. (1992a), *Positive Economics and Policy Objectives*. Aldershot: Gregg Revivals, p. 200.
- Hutchison, T. W. (1992b), *The Politics and Philosophy of Economics*. Aldershot: Gregg Revivals, X - p. 310, (primeira publicação em 1981).
- Kerr, Roger (1987), "Ideas, Interests, Experience and the Economic Adviser". *The World Economy*, Vol. 10, n° 2, Junho, pp. 131-153.
- Kolm, Serge-Christophe (1978), *Solutions socialistes*. Paris: Editions Ramsay, p. 495.
- Krugman, Paul (1992), *A Era do Conformismo*. Rio de Janeiro: Editora Campus, p. 164.
- Myrdal, Gunnar (1957), *Economic Theory and Under-developed Regions*. Londres: Gerald Duckworth & Co, XII - p. 168.
- Myrdal, Gunnar (1990), *The Political Element in the Development of Economic Theory*. New Brunswick e Londres: Transaction Publishers, L - p. 248, (Publicação original em 1930).
- Nezeys, Bertrand (1992), *Sciences sociales et activité économique*. Paris: Económica, p. 150.
- Perroux, François (1993), *Marx, Schumpeter, Keynes*. Presses Universitaires de Grenoble, p. 424. (Original 1965).
- Polanyi, Karl (1983), *La Grande Transformation*. Paris: Gallimard, XIX - p. 419, (Publicação original em 1944).
- Rivlin, Alice M. (1987), "Economies and the Political Process". *The American Economic Review*, Vol. 77, n° 1, pp. 1-10.
- Schumpeter, Joseph (1979), *Capitalisme, socialisme et démocratie*. Paris: Payot, p. 417, (Primeira edição em 1942).

- Schumpeter, Joseph (1983), *Histoire de l'analyse économique*. Paris: Gallimard, III -p. 710,(Primeira edição em 1952).
- Sen, Amartya (1993), *Éthique et économie*. Paris: PUF, p. 364, (Original 1987).
- Silva, A. Cavaco (1978), "Políticos, Burocratas e Economistas". *Economia*, Vol. II, nº3, Outubro, pp. 491-502.
- Silva, J. Ramos (1991), "A Economia Liberal e Social: A Actualidade do Contributo de John Stuart Mill e Léon Walras". Documento de Trabalho nº15/91, Departamento de Economia, ISEG, p. 23.
- Sismondi, J. -C. -L. Sismonde de (1971), *Nouveaux principes d'économie politique*. Paris: Calmann-Lévy, p. 376.
- Stigler, George (1982), *The Economist as Preacher*. Oxford Basil Blackwell VII - 259.
- Wallich, Henry C. (1960), *The Cost of Freedom, A New Look at Capitalism*. New York: Harper & Brothers Publishers, X - p. 178.
- Weber, Max (1963), *Le savant et le politique*. Paris: Union Générale des Éditions (10/18), p. 186, (Original de 1919).